



SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

A GESTÃO COMPARTILHADA NO SUAS: DESAFIOS PARA O ALCANCE DA UNIDADE NO COMANDO

Claudia de Jesus Oliveira¹
Maria do Rosario Correa de Salles Gomes²
Vania Nery³

Resumo

O presente artigo busca apresentar as reflexões desenvolvidas por um coletivo de trabalhadores sobre os desafios enfrentados na gestão do órgão gestor e das unidades estatais, visando a efetivação da gestão compartilhada da Política de Assistência Social no município de Salto (SP). Para além das referências apontadas nos marcos legais do SUAS e na perspectiva de fortalecer e consolidar a identidade do SUAS municipal, buscou-se imputar uma nova cultura de gestão, horizontalizada e participativa entre os gestores, ampliando o escopo técnico-político no desenvolvimento de competências. Adotando estratégias diversificadas de educação permanente, fomentou-se o aprimoramento dos processos de articulação, corresponsabilidade e complementariedade entre a instância central, os CRAS e o CREAS. A abordagem em 2013 debateu as concepções prevalentes sobre a gestão compartilhada no SUAS. Em 2015, a reflexão pautou os instrumentos necessários à gestão com vistas a efetivação das ofertas socioassistenciais ao cidadão, tais como, os dados do orçamento, organização e leitura das informações.

Palavras-Chave: Gestão Compartilhada, SUAS, Comando Único.

1 INTRODUÇÃO

A análise apresentada neste artigo prevê a reflexão sobre um campo de Política Social: a Política Pública de Assistência Social, considerando os dez anos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS completados em 2015. Busca-se efetuar uma análise sobre um determinado município apresentando estratégias adotadas na defesa e fortalecimento da presença do Estado no comando único da instância municipal na oferta de proteção socioassistencial.

A discussão sobre Política Social requer problematizar seus condicionantes históricos e contemporâneos no que diz respeito a sua configuração na sociedade do capital e o alcance de seus objetivos especialmente no tocante à defesa da Seguridade Social, do direito do cidadão e do dever do Estado diante do conjunto de desproteções sociais.

Nesse sentido, é fundamental considerar a forte influência liberal que vincula a proteção social ao trabalho, na qual a direção da Política de Proteção Social seria gerar a emancipação do usuário pautada por uma visão mercadológica, meritocrática, monetarista e concorrencial (PEREIRA, 2013; SPOSATI, 2013).

Neste cenário, enquanto Política de Proteção Social, o debate acerca da gestão da Política de Assistência Social pode considerar duas etapas que caracterizam seu mais recente processo de implementação. A primeira, no período de 2005 a 2012, refere-se à conformação de sua identidade enquanto Política de Proteção Social não contributiva, as seguranças sociais que deve prover, suas funções e as unidades estatais de referência responsáveis pela garantia da Proteção Social Básica e Especial: Centro de Referência de

¹ clauoliveyra@yahoo.com.br - Prefeitura Municipal de Salto.

² marogomes2014@gmail.com - Universidade Anhanguera São Paulo.

³ vanianery@gmail.com - Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU/SP).



Assistência Social – CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS respectivamente.

A aprovação da Lei nº12.435/2011, conhecida como Lei do SUAS, introduz mudanças na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993 ratificando que a gestão das ações na área de Assistência Social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo denominado Sistema Único de Assistência Social. Enquanto desdobramento, a atual etapa, iniciada em 2012, é balizada pelo incentivo ao aprimoramento de mecanismos que garantam a construção da unidade e alcance nacional da gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no país, preconizado na nova Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2012.

A experiência relatada neste trabalho diz respeito a construção de uma nova dimensão a ser atribuída à gestão compartilhada do SUAS, referida na Política Nacional de 2004, na NOB/SUAS 2005, na Lei Orgânica de Assistência Social e na NOB/SUAS 2012. Estes marcos legais e normativos referem-se à gestão compartilhada na dimensão federativa, ou seja, por meio da cooperação efetiva entre União, Estados e Municípios: cofinanciamento da Política, definição clara das competências técnico-políticas, distribuição das responsabilidades e a respectiva complementariedade a ser alcançada neste modo de gestão.

De forma complementar, a nova dimensão que se busca no trabalho desenvolvido no município de Salto (SP) é criar uma cultura técnico-política no comando local do órgão gestor da Política de Assistência Social capaz de favorecer o seu compartilhamento entre as coordenações da instância central e das unidades estatais descentralizadas no processo de gestão, isto é, efetivar a unidade de um comando único.

Entende-se ainda, que o alargamento da compreensão sobre a gestão compartilhada desta Política na perspectiva aqui relatada, reúne forte potencial que incide em uma terceira dimensão possível de abordagem da gestão compartilhada no SUAS: as relações de parceria com as entidades socioassistenciais e com outras instituições estratégicas como o Sistema de Justiça.

2 DESENVOLVIMENTO

O município de Salto de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) tem uma população estimada em 2014 de 113.127 habitantes, portanto, é um município de grande porte e com área territorial de 133.057 km², densidade demográfica (hab/km²) 792,13 e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,780. No que se refere a Política de Assistência Social, o órgão gestor é a Secretaria de Ação Social e Cidadania – SASC que se encontra em processo de reestruturação, contando com 01 Chefia de Gabinete/Diretoria com competência de Gestão do SUAS, Regulação, Vigilância Socioassistencial e Proteção Social Básica, 01 Diretoria de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, 01 Diretoria de Recursos Humanos com competência da Gestão do Trabalho, 01 Diretoria da Gestão Financeira e 01 Diretoria de Benefícios Assistenciais e Transferência de Renda.

Há 82 trabalhadores de diversas categorias profissionais e escolaridade (ensino fundamental, médio e superior), atuando na instância central e em quatro Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Desde 2011, tem sido desenvolvido um processo de educação permanente com a adoção de diversas metodologias de capacitação e supervisão técnica, envolvendo o coletivo dos trabalhadores da Política de Assistência Social.

Em 2013, o eixo norteador deste processo foi a construção de uma cultura e prática de coordenação complementar entre gestores da equipe central e das unidades públicas



estatais (CRAS, CREAS) com vistas à instituição da gestão compartilhada baseada na corresponsabilidade pelo comando da Política de Assistência Social local, considerando os elos comunicantes entre as atribuições e competências de cada instância. Neste sentido, a perspectiva adotada neste ano buscou ampliar o repertório trazido pelos gestores no que se refere a fundamentos da gestão pública.

Em 2015, a ênfase foi a necessidade de instrumentalizar o coletivo de gestores com dispositivos de gestão que assegurem a efetivação das ofertas socioassistenciais ao cidadão. De modo geral, nas Políticas Sociais e em particular na Política de Assistência Social, há instrumentos de gestão que usualmente não são de domínio público e coletivo, mas de trato centralizado, como por exemplo, o orçamento público, a produção e tratamento de informação e dados. Isto gera uma frágil apropriação e compreensão do contexto institucional e sociopolítico, provocando uma atuação fragmentada e parcial por parte dos gestores. Este conjunto de fatores impacta na construção de uma identidade coletiva do trabalho e na instituição de uma unidade na gestão.

A abordagem metodológica participativa foi adotada nestes dois períodos na perspectiva de construção dialógica e coletiva do conhecimento necessário para uma gestão compartilhada da Política de Assistência Social local.

2.1 – Destaques do processo em 2013

O ponto de partida foi a construção de uma concepção única sobre os componentes da gestão compartilhada estruturados em dois eixos: unidade de gestão e olhar ampliado. O primeiro está condicionado ao estabelecimento de uma linguagem e objetivos comuns e à perspectiva do alinhamento na compreensão sobre a Política de Assistência Social como elementos essenciais que devem ser partilhados com o conjunto dos trabalhadores. O segundo, diz respeito a necessidade de desenvolver uma visão do conjunto da Política para romper com a abordagem fragmentada e parcial do comando de cada unidade pública ou setor da SASC.

Na gestão compartilhada a perspectiva central é fortalecer a concepção que o SUAS se consolida se for partilhado, apropriado e debatido de forma ampla. Isso significa propor uma nova cultura que possibilite inclusive pensar e propor novas formas de atuação da gestão, das unidades, dos serviços e dos trabalhadores, bem como, na relação com os usuários. Neste aspecto, para o alcance dessa nova lógica, Nery apresenta uma reflexão relevante ao analisar as práticas profissionais presentes na Política de Assistência Social:

Do ponto de vista da assistência social, trata-se de, sob a ótica dos trabalhadores – desde o técnico que acompanha a família no CRAS até aquele que, no âmbito das instâncias federativas, articula ações para a efetivação da co-responsabilidade do sistema – evidenciar as concepções e valores que presidem as intervenções profissionais na área, para que possam ser submetidos ao debate e a crítica coletivos. (Nery, 2009, p.141)

Para que estes fundamentos se efetivem no cotidiano da gestão, buscou-se refletir sobre as dimensões da gestão pública com ênfase no debate sobre os benefícios gerados na sociedade pela ação governamental, isto é, o valor público das ofertas socioassistenciais. Fundamental neste aspecto é reconhecer e problematizar o lugar do profissional enquanto mediador no acesso a estas ofertas, bem como o modo como o gestor exerce sua função: a apropriação deste lugar e consequente sentido atribuído a ele vai determinar maior ou menor convergência à unidade de gestão.

De forma complementar, foram aprofundadas as reflexões sobre algumas ferramentas de gestão da Política de Assistência Social, necessárias para aquele momento do SUAS que exigia dos gestores locais a construção do Pacto de Aprimoramento de Gestão Municipal para o triênio 2014-2017. Assim, o debate sobre o diagnóstico e



planejamento no SUAS local foi baseado em levantamentos parciais, realizados pelos gestores, capazes de produzir uma matriz geral deste processo integrado e articulado de planejamento para o órgão gestor. Outra ferramenta aprofundada refere-se aos componentes do monitoramento e avaliação, tal como os indicadores sociais, necessários ao processo de planejamento da Política. Buscou-se também dar início aos debates acerca da vigilância socioassistencial e sua correlação com a demanda de ofertas socioassistenciais, considerando a incidência de fatores de risco expressos nos diagnósticos territorializados.

2.2 - Destaques do processo em 2015

O cenário deste ano reúne vários eventos estratégicos que incidem no amadurecimento e fortalecimento do SUAS: realização das conferências de assistência social, lastreadas na avaliação de 10 anos de implementação do Sistema Único, conjugado à proposição de um Plano Municipal de Assistência Social para o próximo decênio (2015-2025); a efetivação do reconhecimento legal do SUAS como estratégia de gestão da Política local por meio dos encaminhamentos necessários para a aprovação da Lei do SUAS municipal.

Para responder às exigências deste cenário, o primeiro ponto trabalhado com o grupo foi a construção da linha do tempo da Política local de Assistência Social no período 2005-2015. Este exercício favoreceu a recuperação dos marcos históricos desta trajetória, evidenciando os elementos constitutivos da identidade da assistência social pública saltense, ao mesmo tempo que demonstrou a importância do registro sistemático e permanente das principais ações e realizações como sinônimo da memória viva desta Política. Por outro lado, esta construção coletiva permitiu ao trabalhador se ver como ator nesta trajetória histórica e ser instigado a realizar uma análise crítica identificadora de avanços, conquistas e desafios.

A análise da linha do tempo revelou-se ainda importante para observar que nos dez primeiros anos houve no município um investimento “entre os muros do SUAS” priorizando a atuação junto aos gestores, trabalhadores, entidades sociais e em alguns períodos com usuários. Todavia, constatou-se a necessidade de alargar as estratégias de publicização da potência do SUAS na cidade, reafirmando seu campo próprio de atuação junto as demais Políticas Sociais.

Marcada pelo empirismo, imediatismo, ausência de registro e planejamento, a Assistência Social descreve sua trajetória a partir do relato de determinados gestores e/ou trabalhadores, o que significa muitas vezes tornar-se um arquivo histórico pouco acessível aos munícipes da cidade e demais profissionais. Afastando-se do domínio público, aponta gradativamente novas exigências à prática profissional, conforme aponta Sarmento:

Um exemplo desta nova requisição – função gerencial – pode ser identificada no setor público, ao contratar profissionais de Serviço Social não apenas para execução de serviços e/ou intervenção em problemas isolados ou pontuais a serem resolvidos. Agora a exigência é por respostas melhor articuladas com as políticas do Governo Federal desde a regularização jurídico-institucional para o funcionamento dos serviços, a captação de recursos e organização dos espaços de atuação, e a própria gestão das Secretarias de Assistência Social (...). (Sarmento et al., 2012, p. 117-118).

Assim, o cotidiano traz como exigências ao grupo de gestores o aprimoramento na compreensão e utilização de informações e dados que revelam o alcance da Política no enfrentamento às desproteções sociais. Para tal desafio, foi atribuída prioridade ao tratamento das informações desde sua coleta, processamento, geração de dados e indicadores até a interpretação e leitura para encontrar os significados quanti-qualitativos

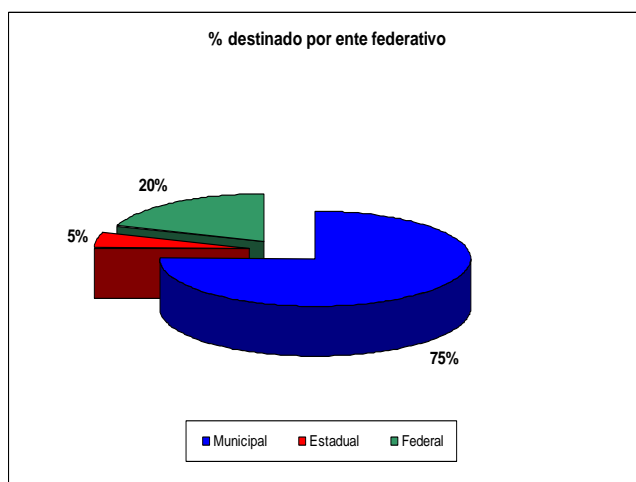


**SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL,
TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL**
Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis SC - 27 a 29 de Outubro de 2015

da assistência social no município. Todavia, este processo requer instrumentais e formulários operativos capazes de registrar o conjunto das ofertas socioassistenciais.

Outro instrumento de gestão trabalhado, essencial e propiciador da gestão compartilhada, é o domínio dos elementos que compõem o orçamento público da Política de Assistência Social, com o objetivo de desmistificar a suposta dificuldade no trato, leitura e definição de seus valores, com vistas a romper o dialeto que costumeiramente isola e centraliza esta compreensão para poucos gestores. Associado a este aspecto, o custo dos serviços socioassistenciais também integrou esta etapa do processo.

Neste particular, foi possível identificar uma compreensão equivocada no que se refere a maior participação do ente federal no cofinanciamento da Assistência Social no município. A análise minuciosa realizada com o grupo de gestores, sobre os dados orçamentários durante o processo aqui relatado, revelou o ente municipal enquanto protagonista nos aportes financeiros ao orçamento da SASC, conforme verifica-se no seguinte quadro:



Fonte: Diretoria de Gestão Financeira da SASC.

Apreciando criticamente estes dados, foi possível problematizar ainda que o ente federativo estadual não tem exercido suas funções, pois para o município, ele é ausente do ponto de vista dos processos de cooperação técnica, bem como no que se refere ao cofinanciamento, conforme demonstra o quadro: o recurso é mínimo. Essa realidade não se distingue dos demais municípios brasileiros, conforme destaca Sposati:

Entre as três instâncias estatais, em 2011, as maiores despesas com a rede socioassistencial são procedentes das gestões municipais, com exceção do crescente gasto federal com benefícios como Benefício de Prestação Continuada e de transferência de renda (Bolsa Família), cuja operação não está vinculada aos princípios operativos do SUAS. Distingue-se ainda, nesses gastos, a aplicação indevida de recursos do orçamento público alocados na Assistência Social (Função Programática 8) em atividades que não são do âmbito dessa política ou da operação do SUAS e não alcançam, em sua aplicação, a gestão democrática-participativa, com a presença dos Conselhos representativos, que operam nos três entes federativos. Este outro olhar do pacto federativo, que sustenta o Suas, foi desenvolvido a partir do estudo sobre as despesas do ente federativo municipal com a política de assistência social, a partir da análise dos dados de cada município considerados a partir de sua população efetiva, de seu porte, de sua localização territorial por região do país, por estado da federação, por micro regiões em cada estado da federação, por famílias cadastradas, por famílias beneficiárias, e por gastos federais com benefícios em cada município. O estudo foi desenvolvido, entre 2013 e 2014, pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (NEPSAS), em parceria



com o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS).
(Sposati, 2015, p.55)

Observamos nesse sentido que a efetivação do pacto federativo é um desafio posto para os três entes, impactando assim na lógica da unidade no comando. Além disso, o processo permanente de reflexão sobre o conjunto desses elementos apresentados fortalece a capacidade crítica, técnica e política do coletivo responsável pela coordenação da política local de Assistência Social.

3 CONCLUSÃO

Este artigo relata a experiência adotada na gestão do órgão municipal responsável pela Política de Assistência Social (Secretaria de Ação Social e Cidadania) em Salto (SP) desde 2013, como sinônimo de uma proposta baseada na defesa e fortalecimento da presença do Estado no comando único da instância municipal na oferta de proteção socioassistencial, ressignificada pelo direito à proteção social não contributiva.

O processo de redefinição da própria identidade da assistência social pública na direção acima mencionada ganha força política a partir da implantação do SUAS como estratégia de gestão desde 2005, na intenção de imprimir a garantia da unidade de ofertas socioassistenciais, com padrões indeclináveis na sua qualidade e de alcance nacional, alicerçado na gestão compartilhada entre os entes federados.

A implementação deste processo no território nacional exigiu a construção de Pactos de Aprimoramento da Gestão pelos estados e municípios, a partir de 2012, como estratégia de estabelecimento de compromissos e metas projetadas para determinado período, no caso 2014-2017 para os municípios. Consequentemente, a requisição de ferramentas necessárias para assentar as bases locais da Assistência Social pública como uma política de proteção social permanente, com trajetória decenal, trouxe a demanda de novas táticas de gestão.

Em Salto, a mudança na concepção e prática da coordenação do órgão gestor foi priorizada, com o objetivo de imprimir a unidade no comando único local. O ponto de partida foi buscar a superação e ruptura da visão dicotômica e tradicional que separa o planejamento da execução de ofertas socioassistenciais, que se afasta da compreensão e execução do planejamento e comando interno integrado e articulado.

Tal perspectiva pode ser alcançada pelo redesenho de uma coordenação coletiva, partilhada entre a instância central e as coordenações das unidades públicas de referência (CRAS, CREAS), que resulte na gestão compartilhada do SUAS local. Isto implica construir uma nova cultura técnico-política de gestão, horizontalizada e participativa entre os coordenadores, ampliando o escopo no desenvolvimento de competências. Por outro lado, quebrar a dicotomia, adotar uma gestão aberta, dialógica, democrática e que aposta em decisões horizontais sofre tensões de várias direções, em alguns momentos.

A orientação deste processo em 2013 foi ampliar o repertório trazido pelos gestores no que se refere a fundamentos da gestão pública e, em 2015, a ênfase foi a necessidade de instrumentalizar o coletivo de gestores com dispositivos de gestão que assegurem a efetivação das ofertas socioassistenciais ao cidadão. Merece destaque o fato de que o método adotado é participativo, processual em seu desenvolvimento capaz de fortalecer a adoção desta tática de forma sistemática e permanente. A tentativa é estabelecer uma cultura de gestão que esteja disposta a ouvir diversas vozes: os gestores, os coordenadores, os trabalhadores e os usuários.

Empoderar a identidade do SUAS saltense se consolida condicionada ao exercício permanente da reflexão e da apropriação coletiva de seus avanços e desafios a serem enfrentados. Isso significa propor uma nova cultura da informação, de apropriação de dados e sua publicização que possibilite ampliar os argumentos e a posição técnico-política a ser



adotada na tessitura da intersectorialidade, equalizando a articulação com outras políticas sociais locais, além de abrir caminho para a reversão da relação convocatória que as instituições do Sistema de Justiça usualmente adotam.

REFERÊNCIAS

BRASIL/CNAS. Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social. Nº. 17 de 20/06/2011.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social. Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

NERY, V. B. O trabalho dos assistentes sociais e psicólogos na política de Assistência Social: saberes e direitos em questão. (Tese) Doutorado em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2009.

PEREIRA, P. A. P. Proteção social contemporânea: cui prodest?. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out/dez. 2013.

SARMENTO, H. B. M. (Org). Instrumental técnico e o Serviço Social. A dimensão técnico-operativa no Serviço Social: desafios contemporâneos. Juiz de Fora. Ed. UFJF. p. 117-118. 2012.

SPOSATI, A. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out/dez. 2013.

_____. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. Revista Katálisis, Florianópolis, v. 18, n. 1. p. 50-61, jan./jun. 2015.

YAZBEK, M. C. (Org). O sistema único de assistência social em São Paulo e Minas Gerais – desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. 2. ed. São Paulo: Cortez. P. 181. 2011.

Fonte:

<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=354520&search=sao-paulo|salto|infograficos:-informacoes-completas>. Acesso 20/07/2015.

<http://pensador.uol.com.br/frase/MTk2NTQx/>. Acesso 30/06/2015.